



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Instituto Estadual do Ambiente
Procuradoria

PARECER Nº 42/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº E-07/002.4056/2014

Parecer nº 11/2024 - RRC - Gerdam/Proc/Inea

ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. LEI ESTADUAL Nº 3.467/2000. INTIMAÇÃO DA IMPUGNAÇÃO REALIZADA IRREGULARMENTE. RECURSO ADMINISTRATIVO CONSIDERADO TEMPESTIVO. INSUBSISTÊNCIA DOS ARGUMENTOS DA AUTUADA. SUGESTÃO PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO DA MULTA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.

Sr. Procurador-Chefe,

I. RELATÓRIO

I.1. Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Águas do Paraíba S.A., imposta com fundamento no art. 88 da Lei Estadual nº 3.467/2000, “*por poluir corpo hídrico por lançamento de efluente sanitário*”.

Inaugurou o processo em referência o Auto de Constatação nº Simsulcon/01008957 (fl. 03 do doc. 59225671). Posteriormente, emitiu-se o Auto de Infração – AI nº Supsuleai/00143359 (fl. 13), que aplicou a sanção de multa simples no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Inconformada, a autuada apresentou impugnação ao auto de infração (fl. 16/23).

I.2 Da decisão da impugnação

O Diretor da Diretoria de Pós-licença – Dirpos acolheu (fl. 33) a manifestação do Serviço de Impugnação a Autos de Infração – Serviai (fls. 30/32) e indeferiu a impugnação apresentada.

A autuada foi notificada da decisão (65641879) e apresentou recurso administrativo em 02/01/2024 (SEI-070022/000006/2024).

I.3 Das razões recursais da autuada

No recurso apresentado (66246701), a autuada alega que foi verificada “*a existência de dezenas de quilos de detritos não característicos de esgoto na rede da Concessionária, ocasionando a obstrução da rede coletora*”. Segundo a requerente, não há nexo de causalidade entre as ocorrências apontadas no AI e o comportamento da concessionária, o que afasta a responsabilização administrativa.

Subsidiariamente, requereu a conversão da multa em obrigação de prestação de serviços de melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Preliminarmente

II.1.1. Da irregularidade da intimação e da tempestividade do recurso

Conforme docs. 59352506 e 60962354, a notificação acerca do indeferimento da impugnação, emitida em 11/09/2023, não foi recebida pela autuada.

Tal notificação foi enviada para o endereço “Rua Adão Manoel Pereira Nunes, s/n, Matadouro, Campos dos Goytacazes/RJ”, ao passo que tanto o AI (fl. 13 do doc. 59225671) como o recurso apontam o seguinte destino “Avenida José Alves de Azevedo, nº 233, Centro, Campos dos Goytacazes/RJ”.

Nos autos físicos (59225671) consta Aviso de Recebimento – AR (fl. 14) encaminhado ao primeiro endereço e não assinado. À fl. 15, consta entrega em mãos do AI. Posteriormente, em 10/10/2023, foi publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro – DOERJ convocação para que a autuada comparecesse ao Instituto Estadual do Ambiente – Inea em 20 dias (vinte dias) úteis para tomar ciência do processo, prazo esse que se esgotou em 07/11/2023.

Apesar disso, subentende-se que a autuada não teve ciência da Notificação Gefisnot/01131542 (59352506), uma vez que não há comprovação nos autos de que foram esgotadas as tentativas para a intimação.

De acordo com o art. 14, § 4º, da Lei Estadual nº 3.467/2000, a intimação será feita por edital, a ser publicado no DOERJ, nos casos de “*interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido*”.

Por ser medida excepcional, é indispensável que se esgotem todos os meios admitidos em direito para a ciência da intimação, conforme dispõe o *caput* e o inciso II do art. 14, já citado. Veja-se:

Art. 14. O infrator será intimado da lavratura do auto de infração, **para ciência** de decisão ou efetivação de diligência:

I - pessoalmente, por ciência no processo;

II - por via postal, com aviso de recebimento, **ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.** (g/n)

A lei privilegia a ciência da intimação pelo autuado, em obséquio à efetividade do contraditório e da ampla defesa.

Além disso, extrai-se do sítio eletrônico <<https://www.econodata.com.br/consulta-empresa/01280003000199-AGUAS-DO-PARAIBA-SA>> o mesmo endereço apontado pela autuada, o qual diverge da notificação encaminhada por este Instituto.

Pelo exposto, considerar-se-á tempestivo o recurso apresentado em 02/01/2024, para fins do art. 25 c/c art. 28, § 1º, inciso I, ambos da Lei Estadual nº 3.467/2000^[1] (15 dias úteis).

II.1.2. Da competência para a prática dos atos de fiscalização e julgamento do recurso

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, aplicam-se as regras do Decreto Estadual nº 41.628/2009 e do Decreto nº 46.619/2019^[2], bem como as do recente Decreto nº 48.690/2023, que revogou os decretos anteriores.

Por se tratar da aplicação do direito intertemporal, são respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas na vigência da norma revogada, de modo que a recente norma incidirá nos processos em curso, conforme prevê o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro^[3] – Lindb.

Sendo assim, tendo em vista que os atos que compõem o presente processo, referentes ao relatório de

vistoria, à lavratura do auto de constatação e do auto de infração, foram praticados na vigência do Decreto Estadual nº 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos termos dos seguintes artigos:

Art. 60 – A atividade de fiscalização ambiental do Instituto, consistente no controle da poluição, mediante a adoção de medidas de polícia e cautelares, lavratura de autos de constatação e autos de infração será exercida pelos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

Art. 61 – Os autos de infração, que terão por base as informações constantes nos respectivos autos de constatação emitidos pelo servidor competente, serão lavrados:

I - pelo ocupante do cargo de chefia da Agência Regional, no caso de imposição de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de sua competência territorial;

II - pela Coordenadoria de Fiscalização, nos demais casos previstos na legislação aplicável.

Quanto à competência para o julgamento da impugnação e demais atos subsequentes, aplica-se o Decreto Estadual nº 46.619/2019, reproduzido pelo Decreto nº 48.690/2023, nos seguintes termos:

Art. 60 - As impugnações apresentadas, no prazo de 15 (quinze) dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas:

I - pelo **Diretor de Pós-licença**, no caso de autos de infração lavrados por imposição de advertência, multas e apreensão;

II - pelo CONSELHO DIRETOR, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, suspensão parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos, e demais sanções previstas em lei.

Art. 61 - Da decisão que apreciar a impugnação formulada contra os autos de infração caberá a interposição de um único recurso, no prazo de 15 dias, que será apreciado e decidido:

I- pelo CONDIR, no caso das decisões proferidas pelo Diretor de Pós-licença e Fiscalização Ambiental; e

II- pela CECA, no caso das decisões proferidas pelo CONDIR. (grifou-se)

Assim, após análise e manifestação desta Procuradoria^[4], o recurso deverá ser submetido ao Conselho Diretor do Inea – Condir, autoridade competente para julgamento.

II.2 - Do mérito

II.2.1 - Da subsistência do auto de infração

Na hipótese dos autos, a recorrente foi autuada pela prática da infração ambiental tipificada no art. 88 da Lei Estadual nº 3.467/2000^[5]:

Art. 88 Causar, por poluição da água, do ar ou do solo, incômodo ou danos materiais ou morais a terceiros:

Multa de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 800,00 (oitocentos reais) a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), se o infrator for pessoa jurídica.

A autuação foi fundamentada no Relatório de Vistoria - RV Simsulrvt nº 1255/2014 (fls. 4/6 do doc. 59225671), elaborado pelo Serviço de Informação e Monitoramento Baixo Paraíba, que constatou o extravasamento de efluentes sanitários da rede pública de esgoto administrada pela Águas do Paraíba S/A.

Conforme a vistoria, os efluentes sanitários despejados continham alta concentração de carga orgânica, o que pode reduzir o nível de oxigênio a ponto de causar mortandade de peixes. Também foi atestado que, após consulta à vizinhança local, tal descarte inadequado ocorreu repetidas vezes ao longo do ano, gerando forte odor

e propagação de animais vetores de doenças variadas.

No recurso em análise (62325181), a autuada se limitou a reiterar os termos de sua impugnação, alegando que o transbordamento resultou da existência de detritos não característicos de esgoto na rede da Concessionária, o que ocasiona a obstrução da rede coletora.

Segundo a recorrente, o transbordo não decorreu de falha na prestação do serviço, uma vez que realiza limpezas preventivas nas redes coletoras de esgoto e nas estações elevatórias de esgoto bruto existentes ao longo de todo o sistema de coleta do Município. Veja-se:

A Concessionária Águas do Paraíba informa que, apesar de realizar limpezas preventivas nas redes coletoras de esgoto, assim como nas estações elevatórias de esgoto bruto existentes ao longo de todo o sistema de coleta do município de Campos dos Goytacazes, devido à má utilização dos ramais de esgoto com o lançamento de materiais que fogem das características de esgoto sanitária, como, por exemplo, absorventes íntimos, preservativos, bastões de cotonete, fio dental, trapos de pano, papel higiênico, restos de materiais de construção civil, tampas plásticas, brinquedos e, principalmente, resto de óleo de cozinha e gordura, resíduo aglomerante que se une aos demais materiais lançados nas redes coletoras formando blocos, é que se dá eventuais e pontuais obstruções da rede coletora e danos nos equipamentos mecânicos das nossas elevatórias, **sendo esta a hipótese em comento.**

(...)

Assim, foi necessário a Concessionária realizar a desobstrução e limpeza da rede, conforme já narrado em sua peça impugnatória.

(...)

Ademais, cumpre registrar, para os devidos fins, que, para evitar esse cenário, a prevenção ainda é o melhor caminho. O entupimento das redes de esgoto, assim como os casos de retorno do efluente para dentro dos imóveis e extravasamentos em vias públicas, são causados por materiais que não deveriam estar dentro das tubulações.

Extraí-se do recurso que a Concessionária não nega que ocorreu o dano, mas acredita não estar configurado o nexo de causalidade para o extravasamento que contaminou o Canal dos Coqueiros.

Diante da alegação, será necessário diferenciar as diferentes vertentes da responsabilidade ambiental, na forma que segue.

II.2.2 - Da responsabilidade ambiental civil e administrativa

A responsabilidade ambiental apresenta três diferentes dimensões: civil, administrativa e penal. Responsabilidade civil no tocante à obrigação de reparar o dano ambiental causado, responsabilidade administrativa por infrações, prevista em diferentes diplomas, e responsabilidade penal por crimes da Lei Federal nº 9.605/1998.

O marco inicial para essa diferenciação de esferas de responsabilidade encontra-se precisamente na Constituição Federal de 1988, com a previsão do art. 225, § 3º, de que *“condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”*.

Assim, deixa claro o constituinte que a responsabilidade de reparar o dano independe de responsabilização na esfera administrativa ou penal.

Outras questões são ainda relevantes para compreensão dessa diferenciação:

- a responsabilidade civil de reparar o dano é objetiva, fundada na teoria do risco integral, a teor do artigo 14, § 1º, da Lei Federal nº 6.938/1981^[6], que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, enquanto a responsabilidade penal e administrativa é subjetiva, sendo necessário apurar a culpa, dado sua natureza punitiva;

· o meio ambiente equilibrado, constituindo bem comum e direito coletivo compartilhado por toda sociedade, não se submete ao sistema da prescrição, perpetuando-se no tempo o dever civil de reparar o dano ambiental. Diversamente, há reconhecimento da prescrição nas infrações e crimes ambientais, visto que o direito de punir do Estado, seja na esfera penal ou administrativa, observa um limite máximo de tempo para o seu exercício; e

· o STJ assentou que a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva e solidária, de todos os agentes que obtiveram proveito da atividade que resultou no dano ambiental, “*pela aplicação da teoria do risco integral ao poluidor/pagador prevista pela legislação ambiental (art. 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/81), combinado com o art. 942 do Código Civil*”^[7].

Em suma, entende-se que o dever de reparar o meio ambiente decorre da responsabilidade civil pela degradação, sendo essa objetiva, solidária e imprescritível. Já no tocante à responsabilidade administrativa, a sua aplicação obedece à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado infrator por culpa ou dolo (elemento subjetivo) com a demonstração de nexo causal entre a conduta e o dano. Essa subjetividade decorre da natureza punitiva da multa e deve ser enfrentada no presente processo.

De acordo com a Súmula nº 618^[8] do Superior Tribunal de Justiça – STJ, cabe àquele que desempenha a atividade poluidora o ônus da prova quanto à ausência dos elementos caracterizadores da responsabilidade ambiental de natureza administrativa.

No caso concreto, a concessionária de saneamento foi autuada pela poluição de corpo hídrico por lançamento de efluente sanitário. No entanto, alega que, à época, foi realizada vistoria técnica no local que constatou o funcionamento normal da elevatória de esgoto da localidade.

Em que pese tal alegação, não foi anexado ao recurso a referida vistoria técnica.

Assim, a autuada não logrou êxito em comprovar qualquer causa excludente de sua responsabilidade administrativa, tendo em vista que não apresentou prova cabal de seus argumentos. Como anexo ao recurso, encontra-se apenas o Contrato Social e a Procuração (66246701 – fls. 11/29).

Ademais, a recorrência na obstrução da rede coletora por materiais não característicos de esgoto deve ser cessada pela concessionária. Os gravames decorrentes da má prestação do serviço público jamais podem recair sobre a população local ou sobre o meio ambiente.

Nesse sentido, a Lei Estadual nº 2.831/1997, que dispõe sobre o Regime de Concessão e Permissão de Serviços e de Obras Públicas, determina a sua prestação *adequada*, na forma que segue:

Art. 7º - Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de **serviço adequado** ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º - Serviço adequado é o que satisfaz as condições de **regularidade**, continuidade, **eficiência**, **segurança**, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º - A atualidade compreende a **modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação**, bem como a melhoria e expansão do serviço.

(...)

Art. 36 - Incumbe à concessionária:

I - prestar **serviço adequado**, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

(grifou-se)

Diante disso, restou configurado o nexo de causalidade entre a conduta da empresa e o dano causado ante a ausência de uma desobstrução eficaz da tubulação de esgoto que garanta o bom funcionamento da rede.

Logo, tendo em vista que se presume a veracidade e legitimidade dos atos administrativos, a responsabilidade administrativa só poderia ser desconstituída a partir da apresentação de prova em contrário, notadamente da apresentação de documentos aptos a afastar a culpa na prestação inadequada do serviço de saneamento, o que não ocorreu no presente caso.

Presentes o nexo de causalidade entre a conduta e o dano, bem como a culpa na prestação inadequada dos serviços, resta configurada a responsabilidade administrativa ambiental da autuada.

II.2.3 - Da responsabilidade civil e administrativa

No que tange ao pedido de conversão da multa, o art. 101 da Lei Estadual nº 3.467/2000^[9] viabiliza a celebração de um Termo de Compromisso ou de Ajuste Ambiental – TAC, com vistas à suspensão de exigibilidade da multa, bem como sua conversão em prestação de serviços de interesse ambiental ou na realização de obras de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

O procedimento é regulamentado pelo Decreto Estadual nº 47.867/2021^e pela Resolução Conjunta Seas/Inea nº 57/2021, bem como depende da celebração do ajuste à exclusivo critério do Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade ou da autoridade a quem ele delegar.

Assim, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico à conversão do valor da multa por meio da celebração de TAC, consoante procedimento disposto na mencionada resolução.

A conversão ainda gera desconto em favor do requerente, nos percentuais previstos no art. 13 do Decreto nº 47.867/2021.

Portanto, conclui-se pela subsistência do AI nº Supsuleai/00143359 (fl. 13 do doc. 59225671) e pela possibilidade de conversão da multa em prestação de serviços de interesse ambiental ou realização de obras de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) os atos praticados no processo estão em consonância com as normas sobre competência, procedimento, devido processo legal, contraditório e ampla defesa;
- (ii) o recurso administrativo é cabível e tempestivo;
- (iii) no mérito, restou comprovado que houve, de fato, violação ao art. 88 da Lei Estadual nº 3.467/2000 diante do extravasamento de efluentes sanitários em corpo hídrico; e
- (iv) esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico à conversão do valor da multa por meio da celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, consoante procedimento disposto na mencionada resolução.

Destarte, opina-se pelo **conhecimento** do recurso e, no mérito, **por seu desprovimento**.

Rafaella Ribeiro de Carvalho

Gerente de Ambiental

Inea/Proc/Gerdam - ID nº 5128395-6

VISTO

Aprovo o Parecer nº 11/2024 – RRC (SEI nº 42/2024), da lavra da Gerente de Ambiental Rafaella Ribeiro de Carvalho, nos autos do E-07/002.4056/2014.

Restitua-se à **Diretoria das Superintendências Regionais – Dirsup**, para ciência e adoção das medidas necessárias à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 18 de março de 2024.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

[1] “**Art. 25** Da decisão que apreciar a impugnação ao auto de infração, poderá o infrator interpor recurso para o órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente - INEA ou, quando assim estabelecido em Regulamento, para o órgão próprio ou para o titular da Secretaria de Estado do Ambiente, no prazo de 15 (quinze) dias contados da intimação, nos termos do art. 14 desta Lei. (...)”

“**Art. 28.** Na contagem dos prazos estabelecidos neste Capítulo exclui-se o dia do começo, incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Os prazos expressos em dias contar-se-ão:

I - em dias úteis quando for o caso de impugnar, recorrer, falar nos autos e, em geral, cumprir providência processual; (...)”

[2] O Decreto Estadual nº 41.628/2009 foi revogado, em 03/04/2019, pelo Decreto Estadual nº 46.619/2019, o qual foi revogado, em 15/09/2023, pelo Decreto Estadual nº 48.690/2023.

[3] Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

[4] Conforme art. 34, inciso III, do Decreto Estadual n. 48.690/2023.

[5] Lei que rege o processo administrativo de apuração e punição de condutas lesivas ao meio ambiente no âmbito do estado do Rio de Janeiro.

[6] “Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: (...)§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”

[7] “Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.”

[8] “A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental.”

[9] “Art. 101. As multas aplicadas com base nesta Lei poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental, sem prejuízo das demais medidas necessárias ao atendimento das exigências impostas pelas autoridades competentes.

(...)

§ 6º - O termo de compromisso ambiental poderá estipular a conversão parcial ou total das multas aplicadas em serviços de interesse ambiental ou na realização de obras de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, sem prejuízo das medidas previstas no “caput” deste artigo.”



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 18/03/2024, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Ribeiro de Carvalho, Gerente**, em 18/03/2024, às 16:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **69601595** e o código CRC **5E3394B5**.